

兩岸互設辦事機構之發展與挑戰

The Development and Challenge of Establishing Cross-Strait Representative Offices

蔡維心 (Tsai, Wei-Hsin)

國立中興大學國際政治研究所博士生

摘要

兩岸在長期頻密的交往下，人民互訪人次已遠超越以往經驗，無論是政治、經濟或文化等面向的交流，皆有長足的突破，然而在交往過程中，雙方也產生許多文書及權益爭取等諸多複雜的問題，原有的交往機制已不敷使用，讓兩岸互設辦事機構議題成為趨勢。兩岸從2010年起，即透過「兩岸互設旅遊辦事處」（「小兩會」）及經貿團體辦事處（貿協、機電工會）等非政治性的議題開始發展，基於前述辦事處模式，定調由海基會、海協會兩會互設兩岸辦事機構。然而，兩岸兩會互設辦事機構在國內及兩岸領域，仍面對相當多的困境，在國內部分，執政黨與在野黨針對「國家定位」及「國際法適用」問題仍難以達成共識，甚至在行政院、民進黨及臺聯黨方面，都各自提出其互設辦事機構要點；在兩岸議題上，雙方仍針對簽證辦理、人道探視與通報，以及駐地官員司法豁免等事項，進行雙方協商討論。此外，檢視政府的配套措施，似乎也略顯不足，其中包括對國家安全及社會治安等議題的全面評估、雙方地位未定導致法律適用爭議、政府組織調整的相關方案，都亟待多方評估討論。基於前述理由，本文撰寫目的即希望從分裂國家理論及東西德過去經驗，研討兩岸兩會互設辦事處之爭議問題。

關鍵詞：兩岸互設辦事機構、分裂國家理論、兩德經驗

壹、前言

隨著馬英九總統於2012年3月連任、習近平在2012年11月中共「十八大」接任中央總書記後，兩岸關係也進入關鍵時刻，在未來短期內，兩岸政治、經濟、文化等領域之合作勢必有所進展，但在雙方實力不對稱之情況下，著實難以持續平等對談。在討論兩岸互設辦事處過程中，臺灣內部出現許多不同聲音，光就法源探討，即可區分為行政院版本的《大陸地區處理兩岸人民往來事務機構在臺灣地區設立分支機構條例草案》、¹民進黨版本的《臺灣與中國處理雙方人民往來事務機構相互設立分支機構條例》及臺聯黨林世嘉等22位立委提出之《臺灣與中華人民共和國處理人民往來事務機構設置機構草案》等版本，各自版本所主張的內容及權益皆不盡相同。回歸分裂國家模式分析，分裂中的國家互設辦事處並非國際上特例，特提出兩德在1953年通過之「基礎條約」中，東西德政府就設立「常駐代表處」，雙方所簽訂的備忘錄內容，進行分析探討。冀能讓兩岸從定位問題出發，以面對爭議、正視兩岸深化交流及臺灣拓展國際空間等相關議題，由政府及民間共同規劃出雙方政治互信如何深化、政治對話如何進行、辦事處如何成立及兩會如何協商談判之方向。

兩岸兩會互設辦事處議題歷經多時討論，在國內引發不少爭議，包括如何完成立法、如何與民眾進行溝通、辦事處開放程度、甚或由何單位設置辦事處等問題皆尚待解決，臺灣對外也必須取得與我友好之國際強權認同，才不至於與我盟友產生心結。目前初步規劃由海基會與海協會作為主體，互設兩岸辦事機構，未來海協會的角色必然會慢慢擴大，甚至由服務性質擴散到「政治代理」。由海基會及海協會為主體成立辦事處，也頗具爭議。海基及海協兩會在名義上皆是民間機構，但海協會實質上卻是政府機構，海基會性質為財團法人，透過兩會互設之辦事機構，其地位並非實質對等，未來更可能衍生執行困境。

根據1963年簽訂之《維也納領事關係公約》規定，各國駐外使領館，主

¹ 「大陸地區處理兩岸人民往來事務機構在臺灣地區設立分支機構條例草案總說明」，2013年8月30日下載，<http://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/2016/697712/4fa16aaa-f8b7-48fc-b379-14d49166d542.pdf>。

要業務之一即是替旅居國外的國民服務。當旅外民眾在生活上、法規上遇到不合理對待時，經常會赴當地使領館尋求人身安全保護、法律協助等服務，甚至會藉機前往使館陳情請命。大陸民眾常利用外館進行陳情，因為其國內管制較為嚴格，民意及訴求難以反應，至其駐外國使領館，公開表達訴求的可能性激增。近期，針對大陸駐歐美使領館如火如荼展開的「麻雀行動」(Sparrow Initiative)²便是最好的例子，雖然沒有大規模的行動暴力，只有透過惡作劇般的塗鴉、靜坐反對大陸拆遷政策的具體訴求，向世界宣示民眾對大陸政府的不滿，並試圖影響政府相關政策之決議以爭取權益。

為分析兩岸兩會互設辦事機構之發展，本文將於第二部分探討分裂國家理論與兩岸之關係，第三部分將進行互設辦事機構的制度及法源分析，第四部分進一步說明兩岸兩會互設辦事機構的政策形成過程與各方立場，第五部分則根據前述理論與東西德互設常駐代表處之經驗，提出正反面影響評析。

貳、分裂國家理論及東西德經驗

一、分裂國家理論

國內許多學者在1980年間，常使用分裂國家模式理論為架構研究兩岸的分合關係，其中多從兩德、兩韓等案例來檢視兩岸關係，然而，一般學者經常以兩岸的分裂係內戰所致，與兩德、兩韓之分裂關係為外力所致，³遂認為兩岸關係發展雖不能完全參照兩德、兩韓發展，但能從中得到國際法上的範例，因此也提出1970年間，東、西德建立政治協商之互設常駐代表案例，探討兩岸兩會建立互設辦事機構時，其法規與定位是否對未來兩岸關係發展有所影響。

在分裂國家理論中，首次進行完整論述的學者為韓德遜 (Gregory Henderson)、李柏 (Richard Ned Lebow) 及史多辛格 (John G. Stoessinger) 3人，其於1974年共同編著「分裂世界中的分裂國家」(Divided Nations in a Divided World) 一書，書中明確提及分裂國家四階

² 「麻雀行動移師中國駐美大使館進行無限期請願示威活動」(2013年6月30日)，2013年8月30日下載，<http://www.wpoforum.com/viewtopic.php?fid=1&tid=59478>。

³ 張五岳，*爭辯中的兩岸關係理論* (臺北：五南出版社，2011年5月11日)，頁53-82。(本書第3章「分裂國家模式之探討」)。

段論：⁴

- (一) 初期分裂期間：國家雙方互有敵意，表現方式多為互相不承認、加強意識形態的衝突、增強防禦並關閉邊界、採取顛覆對方政策、以宣傳做為運用的工具，將衝突體訴諸軍事。
- (二) 中期分裂期間：分裂國家雙方的敵意降低，表現方式多為默許或正式接受共存政策、意識形態區隔不大、邊界管制趨緩、抑制雙方軍事衝突。
- (三) 和解階段：此時開始積極和平共存，表現在強化觀光、貿易、行政交流等經濟合作。
- (四) 統一階段，雙方開始尋求政治協商及軍事合作。

實際上，國際社會中分裂國家形成的原因眾多，歷史、戰爭及地理等因素皆然，國內學者張五岳提出國際上著名的分裂國家，並歸納德國、韓國、越南及中國大陸的共同特徵，分述列舉如下：⁵

- (一) 國家分裂前，分裂雙方係具有共同語言、歷史、文化與長期統一經驗的單一國家社會，亦即在分裂前，其國民意識與國家權力結構，都是一個完整的單位（但臺灣有些學者認為大陸對臺灣沒有長期的實質統治）；
- (二) 國家的分裂不管是國際安排或內戰所致，皆未經雙方人民的同意而產生；
- (三) 分裂雙方以結束國土分裂，追求國家再統一為其國家政策（但1968年之後的東德則明白宣示放棄統一政策）；
- (四) 分裂雙方各自信奉不同意識形態，採行不同的政、經、社體制，使得雙方各項發展截然不同；
- (五) 分裂雙方受到國際強權介入，使得雙方的互動與統一均涉及列強的區域權力分布；
- (六) 分裂雙方所衍生的各項重大問題（如主權、領土、繼承等），不僅在傳統國際政治上所未見，亦為傳統國際法所無由加以完全規範。

二、東西德經驗之應用

⁴ Gregory Henderson, Richard Ned Lebow and John G. Stoessinger eds., *Divided Nations in a Divided World* (New York: David McKay Company, Inc, 1974), pp.438-442. 轉註自邵宗海，「從兩岸關係的變遷探討兩岸關係的定位(上)」，*遠景基金會季刊*（臺北），第4卷第4期（2003年10月）。

⁵ 張五岳，*分裂國家互動模式與統一政策之比較研究*（臺北：業強出版社，1992年），頁2-3。

誠如前述學者張五岳分析之特點，分裂國家的問題為過去國際政治所未見，因此更需要分裂雙方進行協商取得共識。冷戰期間，德國因東、西集團的對立而分裂，在初始分裂時期，雙方互不承認主權，時至1969年，西德總理布蘭德（Willy Brandt）上臺，放棄以往西德政府「經由德國統一，以達到局勢和緩」政策，另改由「經由局勢和緩，以達德國統一」之態度取代，⁶並且大力推動「東進政策」（Ostpolitik）。1970年11月27日，東、西德正式針對改善雙方關係進行談判，2年內雙方簽訂「過境協定」、「交通協定」，並在1972年12月21日簽訂讓兩德關係從分裂到統一的關鍵—「基礎條約」。

「基礎條約」除讓東、西德雙方關係正常化並逐步合作外，也建立分裂國家互動之不同形態。在該條約序言中提及，「雖然在部分基本問題上，雙方有不同的見解（如國家問題），但是為了兩德人民的福祉，願意為雙方合作建立基礎」；第2條係說明條約中主權及對等地位，主張援引聯合國憲章之普遍性原則，而非針對締約國雙方作出專門性的原則規劃；第3條，雙方同意放棄威脅或使用武力並以和平方式作為規範雙方關係的唯一途徑；第7條，針對彼此經濟、科技、學術、文化、衛生、郵電、交通、環保等方面提供促進措施；另第8條規定，東、西德雙方在對方政府所在地設立常駐代表，在協商過程中，西德政府堅持以「常駐代表」稱呼彼此在對方代表機構，而未採用東德所提互換大使之主張，並且以「政府所在地」稱呼對方首都，藉此規避東德可能造成的國際承認，由此也可以看出「基礎條約」對東、西德之互動關係仍定位在「一國兩府」的基礎上。⁷

如前述，「基礎條約」明確規範「在對方政府所在地互換常駐代表」，以推動、增進雙方的交流活動。因此在1974年3月14日，東德外交部次長庫特·尼爾（Kurt Nier）與西德聯邦總理府國務次長根特·高斯（Günther Gaus）針對設立常駐代表處協議而簽署一份備忘錄，因此確立了該代表處定位及執掌。

（一）常駐代表處地位⁸

1、機構名稱及稱謂

⁶ 郭石城，統一前東西德交流之研究（臺北：行政院研考會，1995年），頁11。

⁷ 郭石城，統一前東西德交流之研究，頁16。

⁸ 郭石城，統一前東西德交流之研究，頁16-17。

兩德代表處正式名稱分別係西德駐東德的「德意志聯邦共和國常駐代表處」(Ständige Vertretung der BRD)及東德駐西德的「德意志民主共和國常駐代表處」(Ständige Vertretung der DDR)，對於常駐代表的官方稱呼也明確的規定為主任(Leiter)而非大使(Botschaft)。

2、管轄單位

東德管轄西德駐東柏林之「德意志聯邦共和國常駐代表處」機構為東德外交部，而西德管轄東德駐波昂的「德意志民主共和國常駐代表處」機構為聯邦總理府。雙方管轄機構並非對等單位，但此為雙方在相對立的基本態度下協商的結果，也試圖在此模式下運作。

3、維也納領事關係公約之適用

備忘錄第4條中，同意雙方常駐代表處成員及其家屬援用維也納領事關係公約規定之外交待遇。然而，雙方常駐代表的權責法源並非依據《維也納領事關係公約》，而是為了雙方關係正常化而另行訂定之法規。因此，西德聯邦政府於1973年11月16日頒布「授予東德常駐代表處減輕權、優先權與豁免權法」。

(二) 常駐代表處工作執掌⁹

- 1、各領域的特殊交流活動，協助兩德在各領域的交流與接觸，並針對問題提出解決辦法。
- 2、人道援助，協助人民申請證件、財產問題的解決，並在緊急狀況時予以協助。
- 3、人道探視及司法協助，負責照顧、管理監禁及羈押在對方境內的人民，包括探監、與被監禁者及其家屬通信以及參與審判過程等。
- 4、雙方的磋商談判，例如改善交通問題、文化協定等議題之談判，多為該常設代表處主任負責。

參、兩岸互設辦事機構制度分析

說明前述理論及東、西德模式後，本文將針對兩岸兩會互設辦事機構的可

⁹ 郭石城，統一前東西德交流之研究，頁18-23。

能選項，以及當前行政院及各政黨提出之草案進行探討，希望能藉著制度性分析，讓國內在接續下來討論過程中，審慎思考法制及組織之設置。

一、兩岸互設辦事機構類型

兩岸目前洽談「互設辦事機構」之建議並非政治領袖之憑空想像，而是早先的兩岸互動經驗中延伸出來，主要係從「兩岸互設旅遊辦事處」¹⁰（俗稱「小兩會」）及經貿團體辦事處（貿協、機電工會）等非政治性的議題開始發展，才能外溢至今日研擬兩岸兩會互設辦事機制之議題，要觀察未來兩岸兩會互設辦事處的可能發展，必須先分析國際及兩岸互設辦事處可能選擇的類型：

（一）官方或準官方機構

根據《維也納領事關係公約》的規定，國與國間的領事官員職責主要包括以下幾個方面：

- 1、促進派遣國與駐在國關係的發展，增進相互了解。
- 2、為本國公民頒發、換發、補發護照等身分證件；為前往或途經本國的外國公民頒發簽證。
- 3、擔任民事登記員和公證人，包括接受有關國籍問題的申請；登記本國公民的結婚、出生、死亡；為本國公民及外國公民出具文書；認證本國和駐在國有關當局所頒發文書上的簽字和印章等。
- 4、處理有關本國公民遺產的事務。
- 5、監督和檢查具有本國國籍的船舶、飛機、火車、汽車等交通運輸工具並向其提供必要的協助。特別是接受國當局對其採取強制措施時。
- 6、在本國公民遭逮捕、羈押時，行使探視權以及協助向駐在國政府進行協調等工作。

但鑑於兩岸並非一般國與國關係，導致前述的領事型辦事機構之設置有其難度，雙方官方人士很難代表政府進行正式談判，現階段設置此形態辦事處必

¹⁰ 「兩岸互設旅遊辦事處」係由臺灣海峽兩岸觀光旅遊協會（簡稱臺旅會）和海峽兩岸旅遊交流協會（簡稱海旅會）互相派駐對方的旅遊常設辦事機構，一般簡稱為「小兩會」，並於2010年4月正式掛牌運作，為兩岸60多年來互設帶有官方性質的代表機構，因此備受矚目。「臺旅會」及「海旅會」在大陸及臺灣互設的「兩岸旅遊辦事處」，乃是根據「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」第8條「雙方同意互設旅遊辦事機構，負責處理旅遊相關事宜，為旅遊業者提供快捷、便利、有效的服務」之內容而來。在當時，臺灣「臺旅會」組成成員為臺灣觀光局局長賴瑟珍及2位副局長謝謂君等官方人士，大陸「海旅會」組成人員則包括大陸國家旅遊局局長邵琪璋、副局長杜江及發言人祝善忠等人。「兩岸互設旅遊辦事處」職能為開展旅遊諮詢、旅遊宣傳、聯絡協調及處理旅遊糾紛等業務活動，並不包括核發簽證等「準領事功能」。

須面臨國內外的高度政治壓力以及法規上之討論，因此實際上難以實行。

（二）具準領事功能辦事處

「準領事功能」辦事處規劃目的是在避免官方的法律及敏感問題，因此可以滿足兩岸關係進一步發展特定領域上的便利需求，具有務實性的功能考量，較可能獲得兩岸領導人及民意的認同。根據《維也納領事關係公約》第5條，領事職務包括13項，主要係為促進工商發展、監督海運航空、保護國家或僑民權益、公證職務等，屆時兩岸談判過程中，可從中挑選雙方意欲合作的範圍，而不需要全面接受。

未來兩岸兩會互設的「準領事」辦事機構，也應該要包含雙方人民往返的旅行證件的核發（含必要的面談機制）、代表雙方公權力並處理人民互動糾紛與具體權益交涉與保障事項（據兩岸特色的準領事護僑功能）、作為雙方公權力緊急聯繫與溝通的重要管道，亦即應具備一般所謂的「準」駐外機構功能，但是否完全享有一般駐外機構特殊待遇，則仍待雙方協商。¹¹

（三）一般民間團體機構

民間團體的設置在所有選項中，最為容易，而且在一般的急難救助及資訊蒐集等工作中，民間團體機構亦能發揮該等功能，但兩岸若是以民間為主體互設機構，便會產生功能上的限制，且必然會引發臺灣內部自我矮化的質疑。最顯著的例子便是，自兩岸提出「兩岸互設辦事處」議題以來，各界經過反覆的研析釐清，未來將以海基會、海協會作為兩岸互設辦事處的主體，並且定位上是以派駐重要國家機構或代表處定位，朝準領事館、半官方性質方向思考，也有民進黨籍立委提出應依對等原則，設置官方機構，取代現有海基會運作。但該辦事機構的法律地位決定臺灣司法單位的執法權限，以及在處理治安事件時該適用何種法規等問題，必須詳盡定位，目前在臺灣仍然爭議不休。¹²

二、兩岸兩會附設辦事處之法源分析

臺灣朝野對於兩岸兩會互設辦事機構各有主張，因此在2013年6月20日，立法院同時審查行政院版本的《大陸地區處理兩岸人民往來事務機構在臺灣地

¹¹ 張五岳，「海峽兩岸兩會互設辦事機構探討」（2013年1月10日），2013年9月6日下載，《臺北論壇》，<http://140.119.184.164/taipeiforum/view/30.php>。

¹² 王智盛，「兩岸互設辦事處之前景與展望」，亞太和平月刊（臺北市），第5卷第2期（2013年2月8日）。

區設立分支機構條例草案》（下稱行政院版本）、民進黨黨團版本的《臺灣與中國處理雙方人民往來事務機構相互設立分支機構條例》（下稱民進黨版本）及臺聯黨林世嘉等22位立委提出之《臺灣與中華人民共和國處理人民往來事務機構設置機構草案》（下稱臺聯黨版本）等版本，各版本皆有不同主張與堅持，此外也將與東、西德設立常駐代表處協議備忘錄內容中之機構名稱及稱謂、管轄單位及適用維也納公約與否等選項作為比較，其中各有優缺點，試分析如下：

（一）機構名稱及稱謂

目前兩岸互設辦事機構的正式名稱及負責人稱謂仍未定，但可以確定的是不援用國際法上的「辦事處」名稱，應會透過雙方協議，訂定半官方的機構名稱。而現今主要規劃以海基會及海協會為兩岸互設辦事機構的主要負責機關，但與東西德情形不同之處在於，西德過去在分裂的狀態下亦設置與海基會與海協會類似的「兩德關係部」，¹³主要負責東西德事務，但為了將關係正常化，最後決議透過雙方官方組織進行建置。

臺灣部分也提出不應以海基會及海協會作為辦事機構主體之看法，該論點出現在臺聯黨版本第11條，其規定「本條例施行一年後，行政院大陸委員會應該終止與財團法人海峽交流基金會之委託關係」，意旨在雙邊互設官方辦事處後，已經可以取代現有海基會功能，顯示雙邊關係邁向正常化，故不再委託民間辦理雙邊交流工作。兩會互設辦事機構，表面看來是由兩岸政府委託之民間機構，基於服務性的功能需要，在對岸所設立之辦事機構，但實際上背後有其政治考量。海協會看似民間機構，但在大陸黨國體制下，沒有所謂的民間機構，因此，海協會實質上就是官方機構，只是以民間模式運作；我方的海基會則係以財團法人方式呈現，當初成立時，因為政府出資過半，所以具有實質掌控權，但其並非官方機構，所代表官方之對外行為，都必須經過陸委會或其他政府部門的授權，也就是以「行政委託」的方式進行。¹⁴因此，當兩岸兩會互

¹³ 郭石城，統一前東西德交流之研究，頁18。

¹⁴ 根據行政院大陸委員會官方網站，針對陸委會與海基會關係進行說明，其明示海基會性質上屬於民間團體，在業務執行上，主要是受政府委託處理大陸事務，包括兩岸協商、文書查驗證、兩岸交流涉及公權力的服務工作。陸委會與海基會之間具有下列兩方面的關係：（1）監督關係：依據臺灣地區與大陸地區人民關係條例第4條等相關條文、民法第32條及陸委會組織條例第3條規定，陸委會對海基會的業務有指示、監督的權責；（2）委託關係：陸委會與海基會在法律上的另一層關係就是委託關係，屬於特別監督程

設辦事機構，海協會的官方意義大於海基會，也表示大陸官方機構正式在臺運作。

（二）管轄單位

各版本的第3條皆詳細規定臺灣可審查大陸設臺機構分支之權限，其中行政院版本屬於空白授權，僅提出「經主管機關許可，始得在臺灣設立分支機構」，但未明確規範何為主管機關；反觀民進黨版本則規定較詳細，表示大陸在臺設置分支機構，必須經由主管機關許可，送交「立法院兩岸事務因應小組及立法院院會同意」始得設立。

臺灣目前之所以未能底定審查機制，「定位」未明是一大因素，以東西德為例，東西德針對設立常駐代表處協議簽署備忘錄時，東德乃派出處理國際事務的外交部次長庫特·尼爾（Kurt Nier）與西德聯邦總理府負責國內事務之國務次長根特·高斯（Günther Gaus）作為代表，兩國藉此清楚表達對雙方對國家現況的定位認知。

（三）維也納領事關係公約之適用

東、西德因為雙方對統獨立場不同，因此建立彼此共識，僅援引《維也納領事關係公約》。在國內部分，則有2派主流看法，其關鍵仍在國家定位問題。民進黨版本重視國際法及國際慣例，並且多次援引《維也納領事關係公約》，在第5條中，以正面表列方式，將核發護照及旅行文件、領事探視權、文書查驗權、擔任公證人等基本業務功能規定列於條約中，另在該條文第7款中更明定「其他依維也納領事關係公約及兩岸協議規範之事項」。第7條也援引《維也納領事關係公約》第23條規定，訂定「不受歡迎人員」之相關規範。

臺聯則是主張完全適用《維也納領事關係公約》，在其版本《臺灣與中華人民共和國處理人民往來事務機構設置機構》草案中，把臺灣與中華人民共和國，視為正常兩國關係，因此建議應遵照「維也納領事關係公約」規範協商。

（四）表列方式差異

在各版本的第4條規定，大陸在臺設置機構不予許可之相關規定，其中行政

序，雙方的權利義務，均依照委託契約約定，監督範圍以委託事項為限。雙方互動關係（如指示、請求報告、履行）均以委託契約為依據。資料來源：「陸委會及海基會關係」，2013年8月30日下載，《行政院大陸委員會》，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=63186&CtNode=6294&mp=1>。

院版本為「正面表列」方式，而民進黨版本和臺聯黨版本相同，皆為「負面表列」方式。「正面表列」意思是明文規定人民可以做的事項，凡不在規定內的部分除非經過政府許可，否則皆為禁止項目；「負面表列」的意思是清楚規定法律禁止的項目，不在規定的部分都是可以作為的。¹⁵但在法條上有其弔詭之處，在表現方式上，「負面表列」方式的法律解讀彈性較大，與民進黨和臺聯黨想強加大陸在臺設置辦事機構規範的理念反其道而行，相關單位應針對該條文內容詳加評估。

肆、兩岸兩會互設辦事機構政策形成及各方立場

一、政策形成過程

馬英九總統在2012年5月18日，海基會新大樓落成典禮上，首度宣布將「兩岸互設辦事處」納入政府兩岸政策的施政方向。¹⁶另又在2012年雙十國慶談話中，重申此一主張，隨後於2013年元旦祝詞中再度重申，政府將積極推動兩會互設辦事機構。

在2012年第8次「江陳會」中，海基會與海協會已同意就「互設辦事機構」相關議題，進行規劃、評估與研究。¹⁷大陸方面包括時任國臺辦主任王毅與海協會會長陳雲林，也在2013年初表示，「將啟動兩會互設辦事處的商談，爭取儘早實現互設辦事處」。2013年4月11日，行政院院會通過《大陸地區處理兩岸人民往來事務機構在臺灣地區設立分支機構條例草案》，並送請立法院審議，雖然未予通過，但兩岸仍持續針對爭議部分進行協商。

兩岸的確有設辦事機構的實質需求，根據移民署統計，2012年來臺的大陸觀光客人數為223萬5635人，較2011年多出將近5成；另外，臺灣前往大陸的旅客每年也超過400萬人次之多，定居大陸的臺灣民眾也在增加，根據大陸於2012年進行的人口普查顯示，單在上海一地便有70萬臺灣民眾在當地定居或工

¹⁵ 陳勳慧，「英美幹細胞研究之政治分析」，政治大學政治研究所碩士論文（2007年），頁89。

¹⁶ 蔡明彥，「兩岸互設辦事處的功能定位與風險評估」（2013年6月13日），2013年8月15日下載，〈臺灣新社會智庫〉，http://www.taiwansig.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=5123&Itemid=117。

¹⁷ 黃欣，「首次林陳會，聚焦互設辦事處」（2012年10月17日），2013年8月15日下載，〈中時電子報〉，<http://news.chinatimes.com/mainland/11050501/122012101700199.html>。

作。數量龐大的人員流動背後，牽涉了資金流通、人身安全、急難救助、旅遊簽證、疫病通報等各種議題的處理，全都亟待兩岸在協商後開啟正常行政及資訊流通管道，以期有效解決兩岸互動所產生之複雜問題。

二、我方立場

(一) 各方對於兩岸互設辦事機構定位

1、執政黨

總統馬英九在2013年4月間，接受《中國時報》訪問時表示，兩岸互設辦事處必須基於對等互惠原則，不需比照外交機構，也不必明定機構人員的身分，只需說明機構人員具備一定的身分和保障，以及執行業務的功能，就是一個「特殊的機構」。¹⁸為避免觸及定位問題，馬總統強調「將不會在辦事處內外懸掛國旗或其他可能涉及兩岸關係定位的旗幟，因為雙方並非外國」。根據報導顯示，馬總統認為未來辦事處的功能將以處理旅行文件為主，但不包括簽證事宜。

馬政府的相關政策多是參考了東西德互設「常駐代表處」之經驗，相互尊重對方為國際法中的主體以及對方統治的合法性。西德也開始承認東德為「國家」，但非「外國」，雙方關係為一種未統一前的「特殊關係」。¹⁹因此，馬政府在處理兩岸互設辦事處，當涉及到「定位」問題時，即強調兩岸「互不承認主權、互不否認治權」，在憲法上屬於一種「特殊關係」，這種說法相當接近當時東西德對彼此關係的界定。

2、在野黨

民進黨前主席蔡英文則先就政治定位論之，包括「未來兩岸互設辦事機構是否設有政治前提？我方又如何確保大陸當局會給予臺灣辦事機構在中國享有同樣對等的領事待遇？」認為兩岸互設辦事機構已涉及到兩岸政治問題商談，亦即雙方的主權問題，因此建議馬政府在推動立法和兩岸協商之前，應儘速邀集朝野及各界代表進行全面、充分的溝通，凝聚內部共識，以確保兩岸互設辦

¹⁸ 「馬英九：兩岸兩會互設辦事處，功能比名字重要」（2013年4月21日），2013年9月6日下載，《中國新聞網》，<http://www.chinanews.com/tw/2013/04-21/4749633.shtml>。

¹⁹ 蔡明彥，「兩岸互設辦事處的功能定位與風險評估」。

事機構能夠符合臺灣最大的利益。²⁰

民進黨主席蘇貞昌也認為，由於兩岸關係特殊，互設辦事處絕不是兩個民間組織設立分支機構這麼單純，不只牽涉兩岸政治定位、臺灣國家安全，對臺灣未來的政治及社會發展，也將有深遠的影響。政府在和對岸協商的過程中，必須秉持「不要為簽署而簽署」、「不要預設時程」、「不要自我矮化」的「三不原則」，為臺灣人民爭取最大權益。²¹

民進黨中國事務委員會發言人鄭文燦也曾表示，民進黨堅持兩岸互設之辦事機構必須具有領事權、司法探視權及外交文件發放等功能，最重要的是要堅守兩岸是對等的政治實體的問題。對臺灣而言，這是大陸第一次有政治勢力進到臺灣，國際觀點可能會認為該辦事機構如同香港的中聯辦，影響臺灣的外交地位，民進黨才會堅持要設置「規範辦法」，讓監督機制發揮效果。

（二）各方對於兩岸互設辦事機構組織規範看法

1、執政黨

兩岸雙方就機構的功能已經有初步的共識，包括經貿、文教、交流、聯繫、急難救助等。臺灣方面希望能在北京、上海、廣州等地設立辦事處，大陸方面則希望能在臺北設置辦事機構。陸委會堅持雙方對等待遇，也會爭取簽證辦理、人道探視與通報，以及駐地官員司法豁免等事項，但前述事項仍需要時間協商討論。

目前海基海協兩會在第四次業務溝通時，同意辦事機構有辦理旅行證件的功能，²²未來陸人來臺時，能在海基會駐陸辦事機構辦理入臺證，而臺人赴陸者也可在海協會駐臺辦事機構辦臺胞證，惟具體的辦理方式及範圍，以及協議文本的用詞等，還要進一步確認。然而，駐辦事機構官員可否行使人道探視，該部分尚未有具體協議。

2、在野黨

無論在民進黨版本或是臺聯版本中，都堅持兩岸互設的辦事處，應該要有

²⁰ 「兩岸互設辦事處，蔡英文：具高度政治意涵勿一廂情願」（2013年4月13日），2013年8月20日下載，《華視新聞網》，<http://www.nownews.com/2013/04/13/301-2925883.htm#ixzz2dqONjwDe>。

²¹ 蘇龍麒，「兩岸設處，蘇：應有領事探視權」（2013年4月29日），2013年8月20日下載，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/News/aIPL/201304290217-1.aspx>。

²² 謝瓊竹，「兩岸兩會互設，可辦證定案」（2013年8月30日），2013年9月6日下載，《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com/mainland/11050503/122013083000170.html>。

實質服務的功能，包括司法探視以及核發旅行文件的權利。民進黨籍立法委員柯建銘等人提出民進黨黨版《大陸處理兩岸人民事務機構在臺設分支機構條例》草案中，通篇是以「中國」稱呼大陸，而臺聯版本《臺灣與中華人民共和國處理人民往來事務機構設置機構》草案中，也把臺灣與大陸，視為正常兩國關係。其次，綜觀民進黨版的草案，是立基於兩岸為「國與國」關係，兩岸互設辦事機構必須援引「維也納領事關係公約」，且依照國際法及國際慣例之規範。民進黨版的草案中強調，在兩岸館舍所在之建築物及其正門，及執行公務時搭乘之交通工具上，懸掛國旗並揭示國徽。由此可見，民進黨是把兩岸互設辦事機構，朝互設「大使館」的方向推動。

三、大陸官方立場

(一) 機關定位

大陸國臺辦針對兩岸兩會互設辦事機構一事，明確定位兩岸關係不是國與國的關係，兩會互設的辦事機構也不屬於外交領事機構，而是兩會框架下互設的機構，具有經貿、文教、交流、聯繫、急難救助等方面綜合性業務功能，²³體現兩會互設機構主要是為兩岸經濟文化交流、維護兩岸民眾權益提供服務，多以「服務性」為主，其提及「在兩會互設辦事機構的協商中，需要妥善處理一些涉及到的政治敏感問題」，但仍是要以海基會及海協會這兩個民間組織所互設之「一般民間團體機構」。

(二) 職務及功能

如前所述，大陸國臺辦將兩會功能限縮在「一般性辦事處」，並專職進行「服務」為主軸的5大功能：²⁴

1、經貿功能

以一般辦事機構的經貿推介和保障功能為主，可能包含對大陸地區商情蒐集與評估、對臺商或臺資赴陸投資的媒介，以及協助協調兩岸經貿商務糾紛等。

2、文教功能

²³ 「國臺辦：兩會互設辦事機構宗旨是服務兩岸人民」（2013年6月9日），2013年8月20日下載，《華夏經緯網》，<http://big5.huaxia.com/xw/dlxw/2013/06/3374815.html>。

²⁴ 王智盛，「兩岸互設辦事處之前景與展望」。

除了納入大陸積極推動的兩岸文化交流制度化外，也包括兩岸教育合作、兩岸媒體制度化交流、兩岸藝文團體之互動等。

3、交流功能

原有的旅遊小兩會、經貿團體辦事處的交流功能不受影響，並可能更深化。

4、聯繫功能

包括「一般聯繫」及「緊急聯繫」，但不包含司法探視權。

5、辦理證件

儘管外界認為較為敏感，但事實上，由於核發兩岸往來旅行證件無涉主權意涵，爭議較小，又能提供兩岸人員往來的便利，因此也被我方納入規劃的功能之一，未來兩岸民眾可望就近向兩會辦事機構申辦「臺胞證」和「入臺證」等旅行證件，充分發揮兩岸辦事處「服務」民眾的精神，因此在兩岸在2013年8月底的協商中，也確認辦事機構旅行證件發放之功能。

伍、兩岸兩會互設辦事機構可能影響

一、正面影響

在實質功能上，兩會互設辦事機構能夠協助愈加頻繁互動的兩岸民眾解決證件或權益等各式問題；在形式意義上，辦事處互設也象徵兩岸關係進一步和解，溝通機制已進入常態化與制度化的階段，也讓進一步的兩岸軍事、安全對話可能性增加。

（一）足以因應實際需求

兩岸交流日益頻密，觀光直航、媒體駐點均確有需要，根據今（2013）年海基會發布的資料，涉及兩岸的文書驗證，較去年同期成長30%，人身安全案件的協助處理，較同期成長31%，兩岸經貿糾紛件數，更較同期成長55%。顯現涉及兩岸交流的各項事務均大幅遽增，因此需要專職辦事單位協助。

（二）辦事機構功能擴張

目前雙方辦事處的功能，雖僅限於觀光旅遊層面，但未來若能擺脫意識形

態的紛爭，應將目前「功能特定」的辦事處架構，逐步調整擴大其職能，以符合兩岸交流的需要，成為綜合性質的辦事機構。

（三）促進雙方各領域合作

兩岸若能順利互設辦事機構，將能從該機構作為主要對話窗口，將對話、合作外溢至其他領域，促進雙方關係正常化、經濟效益極大化。從東西德的例子看來，1972年的「基礎條約」，即是將政治協商的「常設辦事處」作為雙方交往開端，並依序進行「文化交流協議」、「交通條約」、「關稅條約」等，逐步消弭雙方差異與往來障礙，並藉各項機制建立互信。

二、負面影響

（一）可能造成社會動盪

大陸在臺辦事機構的法定職掌，主要是要服務在臺大陸民眾，而大陸維權人士也可能透過大陸在臺辦事機構向臺灣爭取應有權益。赴大陸駐臺辦事機構的大陸民眾可能會採取激進的做法，藉由干擾辦事機構正常作業、破壞其形象等作為，迫使大陸當局妥協，而最有效的方式即是訴諸媒體，讓國外媒體對大陸當局進行公評，但此時卻可能造成臺灣社會秩序的危害。

除此之外，國內民眾參與法輪功及藏獨等團體者亦不在少數，²⁵為了少數族群及宗教等原因赴大陸駐臺辦事機構，藉著進行陳抗以獲重視，參與陳抗者大多採取激進作為，因為其自稱遭到大陸嚴重迫害，故過去在抗議場合或是活動現場，經常會透過自焚來表現不滿，並藉此激發國內外媒體的關注。不過，在包圍辦事機構的場合中，相關激進舉動，卻可能引發現場民眾的驚恐，影響現場的社會安全，若不謹慎處置可能引發更嚴重的暴動事件。

另一方面，臺灣駐大陸辦事機構也可能面臨各項挑戰，包括大陸或國內犯罪人士向辦事機構尋求保護等情形，其中又可區分為2種面向，其一為國人的保護行為，亦即臺灣人在大陸因遭到大陸濫用法律，而轉赴駐陸辦事機構尋求國家保護，此時，兩岸必須先針對雙方法律適用問題進行探討。其次，大陸內部面臨著分離主義者（例如藏獨、疆獨的「東突厥斯坦（East Turkistan）」

²⁵ 國內參加前述活動之團體眾多，在西藏議題上，包括臺灣圖博之友會、臺灣自由圖博學聯會等組織；此外，根據臺灣法輪功學會統計，臺灣修煉法輪功人數已逾數萬人，因此在各大景點都有法輪功成員宣傳遭迫害情形，其動員能力不容小覷，在2013年7月20日舉辦之「拯救善良、結束迫害-720法輪功學員反迫害大遊行」中，動員約1,500人。

等)、宗教激進主義者及政治訴求的人權主張者問題，這些分離主義或維權人士也可能因為其國內政治紛爭，藉機向臺灣駐陸辦事機關尋求庇護(asylum)。所謂「庇護」是指，一國對於因政治因素遭到外國追訴而請求避難的外國人所提供的保護。一般國際法將庇護分作「領域內庇護」以及「領域外庇護」，前者是指一國在其領域內提供外國人的庇護，這是國家源自於的領域主權，是否給予庇護，由國家自行決定。後者又稱「外交庇護」，指的是一國在其駐外使、領館，或者軍艦上給予尋求政治避難的外國人之保護，這是主要是源自一國使館在國際法之下享有的豁免權，即當地軍警政府人員非經館長同意不得進入。但雙方目前仍未對兩岸互設的辦事機構是否具有豁免權問題產出結論，且國際上對於使館是否能行使外交庇護也存有爭議，倘若前述情形發生，兩岸官方及民間都將會出現矛盾衝突。

(二) 影響臺灣政治情勢

習近平上臺後對臺政策的重點，在於替兩岸政治協商、和平協議與軍事互信創造基礎。因此，批評者認為大陸同意兩會互設辦事處，可能有其政治考量，也可能會重演當年北京在香港設立「中央聯合辦公室」(中聯辦)的狀況。未來北京將可利用駐臺機構透過各種軟、硬手段，對臺灣社會包括政界、企業界、文化界人士進行統戰，甚至影響臺灣國內選舉。

(三) 深入民間情感

大陸對臺灣已經積極推動基層互動，藉此增加兩岸人民認同，大陸駐臺辦事機構的官員，在此氛圍之下，很可能在臺灣積極進行政治公關。大陸駐臺辦事機構的官員也可能受邀參加各種活動，並接受媒體訪問，針對臺灣內部狀況進行評論，包括利用機會推銷「一中」觀點、提倡兩岸民族情感。該辦事機構可能因此成為「新權力中心」，²⁶大陸駐臺辦事機構人員可以透過臺灣的民主管道，向臺灣基層民眾、政黨人士、企業主、民間社團等單位進行拉攏與分化，而試圖影響臺灣選舉是必然發生之結果，未來將成為臺灣社會的重要變數。

(四) 對臺進行監控

臺灣的社會型態相對於大陸，較為民主、多元，一旦大陸在臺設立辦事

²⁶ 邱垂正，「兩岸互設辦事處的影響與建議」(2013年6月)，2013年8月21日下載，《臺灣思想坦克》，http://www.taiwanthinktank.org/page/english_attachment_4/.../pdf。

處，可能利用臺灣社會開放的特性，對臺灣的政府部門、政黨活動、民間企業進行相關情蒐，取得政治、軍事與商業資訊；至於臺灣派駐大陸的人員，在大陸封閉社會體系下，則可能遭到層層的限制與監控。英國《金融時報》（FINANCIAL TIMES）網站曾於2013年4月間，刊出專訪馬英九總統之報導內容，指稱馬總統認為儘管兩岸關係獲得改善，但大陸卻增強對臺的間諜行動與駭客攻擊。馬總統也承認陸客訪臺人數增加會「導致更高的安全風險」，但也宣示臺灣不會因噎廢食，因此放慢與大陸和解的腳步，兩岸關係改善確實會導致洩密的「偶發事件」，但情況「已在掌控中」。²⁷

小結上述之正負面影響，兩岸互設辦事機構雖可能引發大陸維權人士、法輪功民眾、藏獨團體赴辦事處進行陳抗或尋求政治庇護等負面問題，然因目前兩岸不論在文書驗證、人身安全案件的協處理，以及經貿糾紛案件等各項事務均明顯遽增，亟需設立專責單位協處理；復因，兩岸互設辦事機構，可將對話、合作外溢至其他領域，促進雙方關係正常化、經濟效益極大化，逐步消弭雙方差異與往來障礙，並藉各項機制建立互信，基此，兩岸互設辦事機構亦具正面效能及意義。

陸、結語

兩岸問題不能只侷限於經濟，當前的兩岸民間政治對話或許可以促進官方互設機構之進行，且習近平上臺後要求兩岸關係要全面發展，甚至認為臺灣問題應該要列入國家安全議題。今（2013）年6月14日，國民黨榮譽主席吳伯雄在吳習會中同意兩岸將在「一中架構」下推展未來的關係，就可看出臺灣已理解到，隨著兩岸關係不斷往前推動，「一中架構」可說充分代表臺灣方的立場，因為依據中華民國憲法，「一中」指的是中華民國，但在大陸的認知中，「一中」指稱的是「中華人民共和國」，與我方稱「一中架構」，大陸說「一中框架」，有其相通之處，也有不同之處，在某程度上的確符合雙方「一中各

²⁷ 「馬總統接受英國《金融時報》（Financial Times）專訪：有關兩岸關係談話內容」（2013年4月1日），2013年8月20日下載，《行政院大陸委員會》，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=104239&ctNode=5628&mp=1>。

表」各自的定義，但該說法在臺灣內部卻會掀起政治風波。由此可知，明確的政治定位問題，仍是兩岸懸而未決的議題，雙方只能針對實質需求，適時援引國際法規定（但無法直接適用之），讓雙方在互設兩岸辦事機構時有所依歸。

從兩德成功的例子觀察，兩岸互設辦事機構若要順利推展，除了臺灣必須審慎評估法規及組織問題，並且整合國內分歧意見外，大陸內部仍有未能解決的關鍵點。首先，在兩岸定位上，東西德為解決雙方定位問題，都願意透過修法等方式修正，但大陸迄今仍堅持「一個中國」原則，讓彼此僵持不下；其次，東西德的「基礎條約」中明確規範放棄武力，反觀大陸仍未放棄對臺動武，使得安全疑慮無法消弭。

如前所述，兩岸兩會互設辦事機構有其必要性，然而辦事機構的功能及任務卻未有共識，目前規劃的「服務性角色」，讓臺灣赴陸設置機構只能做到服務臺灣人民，但該些單位在大陸卻會隨時遭到監控，但大陸來臺設點卻缺乏規劃，大陸官員及代表來臺則是通行無阻，政府必須在此關鍵時刻檢討現存國家安全機構的定位及任務。